

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki społecznej
rszarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Nauki o polityce społecznej a nauki o polityce publicznej¹

Wprowadzenie

Ekonomiści, socjologowie, prawoznawcy czy politolodzy badają politykę społeczną i to zapewne wystarczy, aby stwierdzić, że istnieją nauki o polityce społecznej. Łączy je nie tylko wspólny przedmiot. Każda z tych nauk ma na przykład podobnie zróżnicowane intencje - od bieguny czystego poznania, do orientacji na praktyczne zastosowania.

Na liście oficjalnie rozpoznanych w Polsce dyscyplin nauk społecznych nie znajdziemy jednak takiej nazwy. Względnie niedawno wprowadzono na nią jednak nową pozycję, a mianowicie nauki o polityce publicznej. Wśród jej specjalności odnajdujemy politykę społeczną (Woźnicki 2012, s. 141).

Pierwsze reakcje na tę innowację instytucjonalną w środowiskach, które utożsamiają się z naukami o polityce społecznej, a ściślej z którąś z nich, są zróżnicowane. Być może było to do przewidzenia, gdyż atrakcyjność nowej dyscypliny dla tych, którzy czuli się w głębi ducha ekonomistami, socjologami czy politologami może być mniej lub bardziej ograniczona. Sygnalizowano co prawda pewne kłopoty, gdy ktoś bronił tytułu naukowego na podstawie przeprowadzonych badań polityki społecznej przed radą ekonomistów czy socjologów. Nie były one jednak na tyle poważne, aby uznać, że z tych powodów należy walczyć o oficjalne uznanie dyscypliny.

Sama inicjatywa nie wyszła też od środowisk polityków społecznych, choć została wsparta merytorycznie przez kilka osób doń należących.² Zdobyły one tytuły naukowe w zakresie nauk o polityce. Ich naukowa tożsamość z tym związana mogła być jednak dość słaba, gdyż zostały wychowane w poczuciu wyraźnej odrębności podejścia badawczego i specyfiki przedmiotu badań.

Poparcie to mogło mieć charakter taktyczny w ramach strategii nastawionej na ostateczne wyodrębnienie dyscyplinowe nauk o polityce społecznej. Byłoby to zwieńczenie tych starań, które doprowadziły do ponownego uznania odrębnego kierunku kształcenia w zakresie polityki społecznej, co miało miejsce w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku.

Najbardziej zainteresowanym środowiskiem okazali się politolodzy, ale w sensie negatywnym – wystosowali oficjalny protest przeciwko wyodrębnianiu nowej dyscypliny (uchwała II Kongresu Politologii, 2012).

W artykule podjęto próbę obrony tezy, że wątki obecne w idei nauk o polityce publicznej są bardzo zbliżone do tego, co było artykułowane jako sedno naukowego podejścia do polityki społecznej.

¹ Artykuł jest wersją autorską przed redakcją i recenzjami, jest to propozycja dla czasopisma Problemy Polityki społecznej, www.problemyps.pl.

² J. Woźnicki związany jest z jedną z polityk publicznych, a mianowicie z polityką naukową.

Argumentacja będzie przebiegała od pokazania, że pojęcia polityki publicznej i polityki społecznej mają wspólny rdzeń semantyczny, a w klasyfikacjach tej pierwszej można odnaleźć tę drugą. Na przykładzie brytyjskim zostanie też pokazane umiarkowane zainteresowanie użytecznością analiz rządzenia dla badań polityki społecznej. Następnie w kontekście polskim jako łącznik między zainteresowaniami naukowców z obu środowisk zostanie przedstawiona krótka historia socjotechniki oraz oznaki zapowiadające jej recepcję wśród polityków społecznych w latach 70. Po wyjaśnieniu dlaczego do tego jednak nie doszło, przedstawione zostaną koncepcje polityki społecznej z lat 90. i późniejszych, w których nawiązywano do dorobku nauk o polityce publicznej. Artykuł zakończą dwa punkty dotyczące inspiracji stąd płynących do podjęcia nowych w polityce społecznej programów badawczych.

Autor napisał na temat miejsca polityki społecznej w polityce publicznej obszerną ekspertyzę dla projektu Kalkulator Kosztów Zaniechania, jej fragmenty zostały wykorzystane w poniższym artykule.³

Pojęcie polityki publicznej a pojęcie polityki społecznej

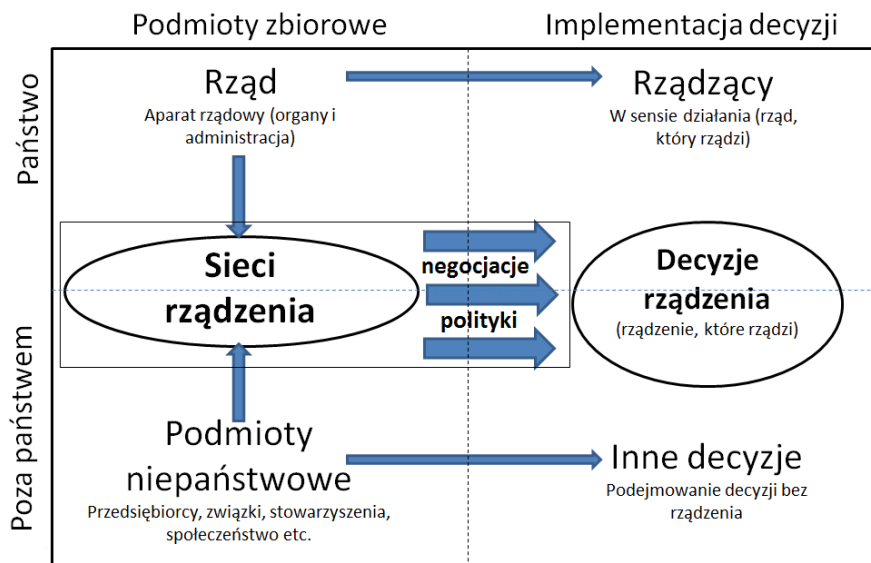
W definicjach polityki publicznej podkreśla się, że są to działania lub świadome zaniechania podmiotu rządzenia (Szarfenberg 2008b, s. 60). Intencją tych definicji jest więc objęcie wszystkich działań niezależnie od obszaru, przedmiotu, celów i środków ich realizacji. W ujęciu definicyjnym ważniejszy jest podmiot tych działań, a nie ich treść. Jak na tym tle przedstawia się problem zdefiniowania polityki społecznej? Po pierwsze, czy pod względem podmiotu zakresy tych pojęć są identyczne? Po drugie, jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie jest pozytywna, jakie cechy wyróżniają działania politykospołeczne na tle całej reszty działań politykopublicznych?

Nieco mniej powierzchowne spojrzenie na podmioty rządzenia ukazuje duże zróżnicowanie pojęciowe: rząd a samorząd (kwestia centralizacji i decentralizacji władzy), władza wykonawcza a władza ustawodawcza (kwestia podziału władzy), władza wykonawcza a administracja publiczna. O ile w dwóch pierwszych zestawieniach mamy do czynienia z podmiotami rządzenia bez większych wątpliwości, to w trzecim już takiej jasności nie mamy. Można nawet przyjąć, że w tym przypadku tylko władza wykonawcza jest podmiotem rządzenia (w dodatku bez władzy ustawodawczej jedynie częściowym), a administracja tylko wspomaga ją w realizacji decyzji władczych, nie ma więc cechy podmiotowości.

Gdy mowa o podmiocie rządzenia sytuacja jest więc złożona. Potęguje tę złożoność zainteresowanie demokratyzacją władzy publicznej, widoczne w rozmaitych inicjatywach mających na celu zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesach rządzenia. Stąd też ogromny wzrost popularności angielskiego pojęcia *governance*, które ma ten sam źródłosłów co rząd i rządzić (*government, to govern*), ale kieruje uwagę na szerszy zakres zjawisk.

Schemat Mapa pojęciowa rządzenia

³ Na temat rozwoju nauk o polityce publicznej zob. R. Szarfenberg 2013b. Podejście nauk o polityce publicznej zostało przystępnie przedstawione w książce A. Zybały (2012).



Źródło: N. Giersig, za R. Szarfenberg 2013d

Pojęcie *governance* problematyzuje tradycyjne ujęcie, w którym partia rządząca i administracja publiczna, wykonująca jej decyzje były w centrum uwagi analiz rządzenia.

Powyższe argumenty mogą skłaniać do uznania, że podmiotowość rządzenia nie różni pojęć polityki publicznej i polityki społecznej. W obu przypadkach chodzi bardziej o całość *governance* i jego procesu niż o wskazanie, że obejmują tylko pewien typ aktorów, np. rządowo-administracyjnych i tylko na szczególnych etapach rządzenia, np. tworzenie polityki i prawa, a nie ich implementacja.

Pozostaje nam drugie pytanie, o specyfikę działań politykospołecznych. Skoro to nie zakres podmiotowy różni oba pojęcia, musi być nim, któraś z pozostałych cech działania.

Uznajmy za początek współczesnej polityki społecznej niemieckie ustawodawstwo ubezpieczeniowe z lat 80. XIX wieku. W dużym uproszczeniu, po pierwsze, ubezpieczenie dotyczyło pracowników najemnych. Po drugie, miało zapewnić im źródło utrzymania w sytuacjach, w których ich zdolność do pracy jest czasowo lub trwale ograniczona. Po trzecie, ubezpieczenie polegało na obowiązkowym odprowadzaniu składek do funduszu, z którego po wystąpieniu ryzyka wypłacano lub finansowano świadczenia. Po czwarte, ubezpieczenie wymagało powołania aparatu administracyjnego (organizacji), który odpowiada za jego praktyczną realizację.

Na jaki obszar, cele i instrumenty rządzenia wskazuje ten historyczny przykład? Obszarem tym są ryzyka socjalne dotyczące pracowników najemnych, celem - zapewnienie źródła utrzymania w razie utraty zdolności do pracy, a instrumentem - obowiązkowe ubezpieczenie organizowane i realizowane przez administrację państwową. Jest to jeden z prostszych sposobów wskazania historycznej specyfiki działań politykospołecznych na tle całej reszty możliwych działań politykopublicznych (czyli możliwych obszarów, celów, instrumentów). Nie zmieniają tego spory o to, co jeszcze poza ubezpieczeniem społecznym należy do zakresu polityki społecznej. Przynajmniej dopóki ten zakres

nie będzie tak szeroki, jak cała polityka publiczna.⁴ Łączność między naszymi pojęciami zapewnia tożsamość zakresu podmiotowego.

Wyprowadzić z tego rozumowania można wniosek, iż polityka społeczna jest jednym z rodzajów lub podzbiorem działań politykopublicznych (Szarfenberg 2008b, s. 59-62).

Klasyfikacje polityki publicznej a polityka społeczna

Z poprzedniego punktu wynika oczekiwanie, że w teorii polityki publicznej powinniśmy odnaleźć wątki politykospołeczne. Zapytajmy więc, czy i jak polityka społeczna umiejscawiana była w klasyfikacjach polityki publicznej.

Jedną z często przywoływanych w literaturze anglosaskiej była koncepcja Theodore'a J. Lowi'ego, który zasłynął również z tezy, że polityka publiczna determinuje działania polityczne a nie odwrotnie.

Zestawił on ze sobą dwa kryteria powiązane z „typami przymusu dostępnymi dla rządów”. Prawdopodobieństwo użycia przymusu państwowego w jednych przypadkach jest małe, a w innych duże. Z kolei sposób oddziaływania na zachowania jednostek za pomocą tego przymusu może być bezpośredni lub pośredni - na środowisko, w którym działają ludzie. W wyniku takiej procedury otrzymujemy cztery kombinacje, które zostały zinterpretowane jako rodzaje polityki publicznej: dystrybucyjna, konstytucyjna, regulacyjna i redystrybucyjna.

Tabela Klasyfikacja polityki publicznej Lowi'ego

Prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu	Sposób oddziaływania z użyciem przymusu	
	Bezpośrednio na zachowania jednostek	Pośrednio na zachowania jednostek poprzez zmiany w środowisku działania
Małe	Polityka dystrybucyjna (polega na rozwiązaniach, które dają korzyści konkretnym jednostkom, firmom lub korporacjom, np. przydział ziemi państwowej, subsydia do produkcji, cła na import towarów konkurencyjnych do produkcji miejscowej)	Polityka konstytucyjna (wpływanie na kształt systemu politycznego, kształtowanie „reguł gry”, np. sposób przeliczania głosów na mandaty, ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w Konstytucji, zmiany w podziale terytorialnym państwa)
Duże	Polityka regulacyjna (m.in. przynosi korzyści szerszym grupom lub zbiorowościom, polega na regulowaniu zachowań; dzielona jeszcze na: <ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczną konkurencyjną, 	Polityka redystrybucyjna („celem nie jest wykorzystanie własności, ale ona sama, nie chodzi o równe traktowanie, ale o równe posiadanie...”, np. progresywne opodatkowanie, programy <i>welfare state</i> , zabezpieczenie społeczne,

⁴ Martin Rein przestrzegają: „Jeśli nie zdołamy ustalić granic między polityką publiczną a społeczną, to obszar naszych dociekań będzie tak rozległy jak cała ludzka mądrość i doświadczenie społeczne” (za: Szarfenberg 2002, s. 35). Nasuwa się w związku z tym wątpliwość, czy w ogóle nauki o polityce publicznej są możliwe, a jeżeli tak na czym się koncentrują. Wstępna odpowiedź jest następująca – na technologii rządzenia.

	np. licencje, zezwolenia, koncesje na prowadzenia jakiejś działalności; <ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczną ochronną, np. ochrona konsumentów przed wadliwymi produktami, ochrona pracowników; • społeczną, np. w sprawach aborcji, eutanazji; • czystą, np. kodeksy karne) 	prawa obywatelskie dla uprzednio dyskryminowanych mniejszości)
--	--	--

Źródło: J.T. Lowi 1972 z uzupełnieniami (Lowi 1988).

Kolejny interesujący podział polityki publicznej można wyprowadzić z koncepcji zaproponowanej przez Anne Schneider i Helen Ingram. Tym razem dwa kryteria⁵ klasyfikacyjne dotyczyły, po pierwsze, władzy lub siły grupy docelowej danej polityki publicznej. Grupy te różnią się pod względem liczebności, zamożności, zdolności do mobilizacji, możliwości wpływu na swój wizerunek, stąd podział na grupy silne i grupy słabe. Drugim kryterium jest wizerunek społeczny tych grup. Autorki tej propozycji piszą o „społecznych konstruktach” tworzonych poprzez takie określenia jak „uczciwy”, „zasłużony”, „nieuczciwy”, „niezasłużony” itp. Wizerunki możemy podzielić na pozytywne i negatywne. Każda polityka publiczna dotyczy bardziej pewnych grup niż innych, jest więc świadomie kierowana czy adresowana do pewnych grup i one są właśnie jej grupami docelowymi.

Zestawienie dwóch pierwszych wymiarów dało cztery rodzaje grup, które zostały nazwane odpowiednio: uprzywilejowani (silne o pozytywnym wizerunku), pretendenci (silne, ale wizerunek negatywny), zależni (słabe o pozytywnym wizerunku), dewianci (słabe i negatywny wizerunek).

Tabela Konstrukty grup docelowych polityki publicznej

Władza lub siła polityczna grupy	Wizerunek społeczny grupy	
	Pozytywny	Negatywny
Grupy silne	Uprzywilejowani (np. osoby starsze, weterani, przedsiębiorcy, naukowcy) [spójna polityka dawania korzyści uprzywilejowanym]	Pretendenci (np. bogaci, duże związki zawodowe, elity kulturowe, mniejszości, moralna większość)
Grupy słabe	Zależni (np. dzieci, matki, niepełnosprawni)	Dewianci (np. przestępcy, narkomani, komuniści, ci którzy palą flagę, gangi) [spójna polityka kar nakładanych na dewiantów]

Źródło: A. Schneider, H. Ingram, 1993, s. 336.

Dawanie korzyści zależnym grupom docelowym jest dla polityków walczących o głosy wyborcze niezbyt atrakcyjne, gdyż są one słabe pod względem politycznym. Z kolei projektowanie polityki korzystnej dla pretendencjów może narazić na utratę głosów ze względu na ich negatywny wizerunek

⁵ Trzecie kryterium uwzględnione w tej propozycji dotyczyło kosztów i korzyści, które przynosi grupom rządzenie.

w społeczeństwie. Podobnie, zrzucanie kosztów na zależnych będzie niepopularne (na czym opiera się czasem opozycja krytykująca rząd za cięcia socjalne, które uderzą w dzieci czy rodziny), a czynienie tego w przypadku pretendentów może być groźne, gdyż są to grupy silne politycznie. Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa spójne politycznie i wizerunkowo rodzaje polityki publicznej – polityka korzyści dla uprzywilejowanych i polityka kar dla dewiantów, oraz sześć rodzajów polityki niespójnej pod tymi dwoma względami - polityka korzyści/obciążeń dla zależnych, polityka korzyści/obciążeń dla pretendentów, polityka obciążeń dla uprzywilejowanych oraz polityka korzyści dla dewiantów.

Wątki politykospołeczne wydają się wyraźne w obu koncepcjach. W pierwszym przypadku odpowiada za to wyróżnienie typu redystrybucyjnego z wyraźnym przypisaniem mu państwowej polityki społecznej (*welfare state*), a w drugim grupy docelowej zależnych o niskim potencjale politycznym, ale o pozytywnym wizerunku społecznym. Abstrahuję teraz od dyskusji nad zakresem znaczeniowym polityki socjalnej/społecznej (Piątek 2012). W tej dyskusji odróżniano politykę socjalną zorientowaną właśnie na zależnych i politykę społeczną o celach ogólnospołecznych, takich jak zrównoważony rozwój Polski. Redystrybucja może być uznana za wyraz tej pierwszej, gdy w domyśle kierunek redystrybucji jest od będących w lepszej sytuacji dochodowej do tych w gorszej.

Poza wątpliwością związaną z tym, gdzie przypisać politykę socjalną, a gdzie politykę społeczną, pozostaje jeszcze co najmniej jedna. Czy rzeczywiście w innych polach nie ma wątków politykospołecznych. Biorąc pod uwagę koncepcję Lowie'go powinniśmy uwzględnić co najmniej politykę publiczną typu regulacyjnego, gdyż to właśnie tam mieściłoby się prawo pracy w jego ochronnej funkcji oraz sprawy nieraz włączane w zakres zainteresowań polityki społecznej (np. aborcja, eutanazja, pornografia, prostytutka i regulacje w tym zakresie). Niedawno zaproponowano nawet interpretację sugerującą, że regulacyjna polityka publiczna zaczyna dominować nad redystrybucyjną (w przeszłości miało być odwrotnie), co pozwala na ocalenie lub przynajmniej nieograniczenie tej drugiej (Levi-Faur, 2011).⁶

Użyteczność analiz rządzenia w badaniach polityki społecznej

Zagadnienie zastosowania koncepcji rządzenia dla celów analizy polityki społecznej interesująco omówiła M. Daly (2003). Rozpoczęła stwierdzeniem, że wzrost popularności tego pojęcia słabo zaznaczył się w środowisku dociekań nad polityką społeczną. Był to paradoks, gdyż początkowo dyscyplina funkcjonowała w Wielkiej Brytanii pod nazwą administracji społecznej⁷ (*social administration*). Była ona jednak krytykowana, a decydujący krok, który miał to naprawić został dokonany w latach 80. gdy świadomie przyjęto nazwę *social policy* (Szafrenberg, 2008a).

Wśród źródeł zainteresowania perspektywą *governance* Daly wskazywała analizy rządzenia w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej. Powoływała się ona na tekst A. Sbragia (2000), która podsumowywała wstępny okres dyskusji na ten temat. Główną tezę było, że w UE stare metody

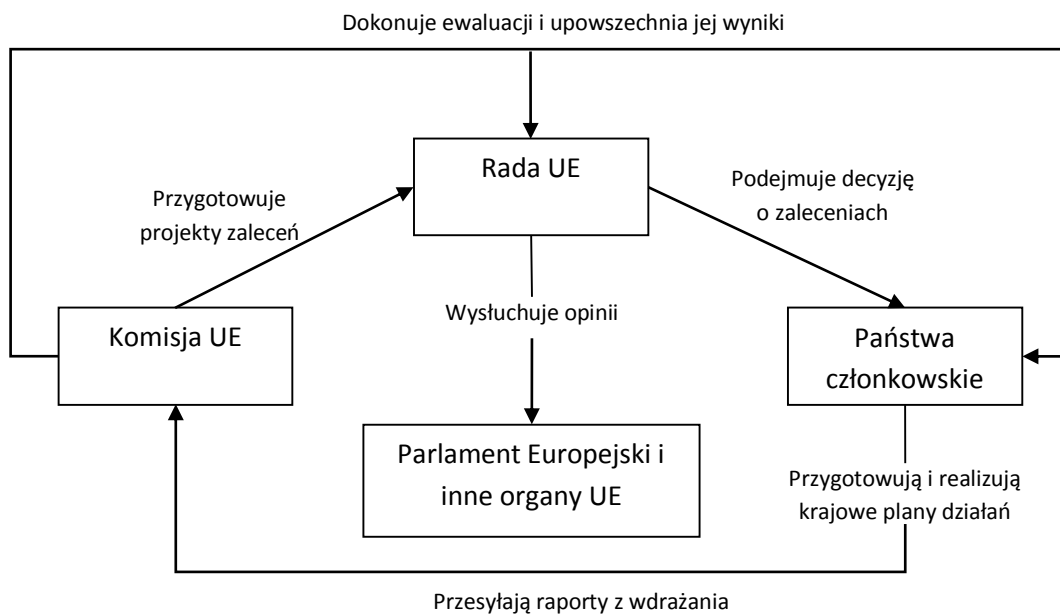
⁶ Na temat możliwości przeciążenia w obszarze funkcji regulacyjnej z powodu strategii publicznego finansowania usług społecznych dostarczanych przez sektor niepubliczny zob. Szafrenberg 2013a.

⁷ W Polsce bardzo rzadko używano takiej nazwy, jedyny znaczący przykład znany autorowi dotyczy jednego zbioru tekstów z późnego okresu międzywojennego (Panejko 1937).

rządzenia (traktaty, Europejski Trybunał Sprawiedliwości) współistnieją z nowymi. W tych ostatnich ważną rolę odgrywają sieci polityki (*policy networks*).⁸

Za kluczowy dla spraw rządzenia UE w obszarze polityki społecznej należy uznać proces, który został rozpoczęty w drugiej połowie lat 90. (Europejska Strategia Zatrudnienia) i następnie zdyktowany i rozszerzony na inne obszary (inkluzyjna społeczna, systemy emerytalne, zdrowie i opieka długoterminowa) po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego i przyjęciu Strategii Lizbońskiej. Po całej dekadzie doświadczeń z otwartą metodą koordynacji (tak nazwano ten proces) dostępne są już monografie na ten temat (np. Buchs, 2007; Velluti, 2010).

Schemat Otwarta metoda koordynacji w UE



Źródło: G. Schmid za: R. Szarfenberg, 2009a.

Otwarta metoda koordynacji polegała na tym, że przedstawiciele rządów ustalali wspólne cele oraz ogólne wytyczne w sprawie ich realizacji w danym obszarze, a następnie państwa członkowskie przygotowywały krajowe plany działań realizacji tych celów. Krajowe plany były podsumowywane w raporcie przygotowywanym przez Komisję Europejską. Ona też formułowała zalecenia w sprawie struktury planów.

W obszarze polityki społecznej, a w szczególności przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, wejście Polski do tego procesu było dużym wydarzeniem. Dla rządu i administracji publicznej, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, które z mniejszymi lub większymi problemami zaczęły uczestniczyć w sieci rządzenia UE. Struktura instytucjonalna otwartej metody koordynacji zmieniła się po przyjęciu Strategii Europa 2020 w 2010 r. Jej projektowanie wyzwoliło też refleksję nad wymiarem społecznym UE oraz architekturą rządzenia w nowym okresie (Marilier, Natali, Van Dam, 2010; Frazer, Marilier, Nicaise, 2010).

Wracając do stanowiska M. Daly, jej wniosek był taki, że pojęcie rządzenia może być użyteczne w kontekście zainteresowań polityki społecznej, ale dopiero po przeformułowaniu uwzględniającym

⁸ Patrz artykuł M. Theiss w tym numerze.

jego implikacje. Jednym z zagrożeń było to, że perspektywa rządzenia koncentruje się na państwie (pomijając charakterystyczne dla polityki społecznej obszary zainteresowań) i tym, jak ono działa i powinno działać (silny ładunek normatywny), pozostawiając sprawę społeczeństwa i jego roli na marginesie. Szczególnie było to widoczne w menedżeryzmie, jednym z głównych komponentów nowego zarządzania publicznego. Tym samym polityka społeczna jako łącznik między państwem i społeczeństwem również zostaje zmarginalizowana.

W Polsce ten nurt do polityki społecznej przenika poprzez wielosektorowość i problematykę usług społecznych (Grewiński 2011) i bywał przedstawiany w publikacjach typowo politykospołecznych, np. Frąckiewicz-Wronka (2008). W tym drugim przypadku bez żadnych nawiązań do klasycznych problemów poruszanych na gruncie teorii polityki społecznej. W szczególności ten drugi artykuł wraz z publikacją z 2007 r. (Frąckiewicz-Wronka), w której mimo tytułu nie przedstawiono zagadnień zarządzania publicznego jako takiego, potwierdzają, że oba nurty mogą się rozwijać całkowicie niezależnie.

Trudno powiedzieć, czy odpowiedzią na obawy Daly jest to, co daje się zaobserwować również w Polsce, czyli zainteresowanie tą literaturą wśród badaczy i zwolenników większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora w proces polityki społecznej, nie tylko w wymiarze udzielania usług społecznych (Leś, 2011). Jest to zrozumiałe, gdy rządzenie interpretuje się jako współrzędzenie (w kierunku realizacji idei autentycznego partnerstwa) i to na wszystkich etapach procesu polityki społecznej, a za głównego pozarządowego aktora uznaje się właśnie organizacje obywatelskie (w ich różnych rolach od rzecznictwa do udzielania usług)⁹.

Ten dyskurs ma jednak też inny nurt, w którym obawy przed państwem i jego zgubnym wpływem dla ducha i autentyczności obywatelskiego zaangażowania są nadal żywe (A. Rymśa, za: Szarfenberg, 2005). Gdy dodamy do tego wnioski Fenwicka i innych o tym, że upowszechnianie partnerstw wcale nie oznacza zmniejszenia roli rządu i zwiększenia roli innych aktorów, a tylko zmianę instrumentarium nadzoru i kontroli oraz ich działanie na głębszym poziomie (hierarchia nie jest bezpośrednio widoczna, ona jest teraz w cieniu – *shadow hierarchy*, Fenwick et al. 2012). Ten rodzaj argumentacji wydaje się nawiązywać do koncepcji rządomyślności zaproponowanej przez Foucaulta z jej wyraźnym krytycznym nastawieniem wobec władzy i jej obecnie bardziej zawaolowanych praktyk o charakterze inwigilacji, kontroli i nadzoru.

W perspektywie rządzenia analizowano współczesne reformy rozwiniętej państwowej polityki społecznej. W ujęciu porównawczym i w czterech obszarach polityki społecznej (zdrowotna, emerytalna, rynku pracy, edukacyjna) badano struktury rządzenia (Dingeldey, Rothgang, 2009). W poszczególnych obszarach polityki społecznej jest to już nawet dość obszerna literatura, np. na temat rządzenia w obszarze polityki aktywizacyjnej (Berkel, Graaf, Sirovatka, 2012). Z kolei Hill i Hupe podawali przykłady zastosowania modelu wielorakiego rządzenia (*multiple governance*) w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji (2006).

W duchu bardziej teoretycznym zaproponowano też typologię rządzenia społecznego (*welfare governance*), w oparciu o trzy wymiary (formułowanie polityki, implementacja, kontrola) i w każdym z nich również trzy możliwości (np. przy formułowaniu polityki: wyłącznie państwo, koordynowane państwo i społeczeństwo, wyłącznie społeczeństwo). Dało to 27 możliwych modeli (Stepan, Muller,

⁹ Więcej na ten temat zob. R. Szarfenberg 2013a.

2012). Cztery modele rządzenia miejskiego wyróżnił J. Pierre: menedżerski, korporatystyczny, pro wzrostowy i socjalny (2011, s. 142-145). Model socjalny został opisany w kontekście miast przemysłowych, które straciły swoje funkcje w wyniku globalizacji i innych współczesnych megatrendów, nie zyskały nowych i nie zdołały odzyskać dawnej świetności.

Niezrealizowana obietnica socjotechniki

Pojęcie polityki publicznej przywędrowało do nas ze społeczeństw, w których do prawa administracyjnego przykładano się mniejszą wagę. W tradycji anglosaskiej francuskie podejście w tym zakresie było nawet bezpośrednio odrzucane (A.V. Dicey, za: Izdebski, Kulesza, s. 39). Tworzyło to bardziej sprzyjające środowisko dla teorii i badań państwa nie skoncentrowanych na analizie treści prawa.¹⁰ Drugi sprzyjający moment wynikał z długich okresów stabilności narodowej i demokracji politycznej, co pozwalało skupić uwagę na rozwijającej się polityce prowadzonej przez różne rządy, a nie na kolejnych przewrotach, okupacjach, wojnach, zmianach granic i ustrojów w warunkach cenzury. W takich okolicznościach skryształizowała się idea metodologii naukowej, która obiecywała zracjonalizować politykę rozumianą jako rozwiązywanie problemów społeczeństw (orientacja problemowa) przez interwencję publiczną (a w tym oczywiście proces stanowienia prawa) - *policy sciences* Harolda Lasswella (1951).

Zaryzykuję hipotezę, że w Polsce w podobnym kierunku zmierzała refleksja Leona Petrażyckiego (polityka prawa), która została wzbogacona i rozwinięta w naukowej twórczości Adama Podgóreckiego (nauki praktyczne, inżynieria społeczna, socjotechnika, tok postępowania celowościowego). Nie przeniknęła ona jednak do głównego nurtu prawoznawstwa czy politologii w czasach PRL, w szczególności dlatego, że jej lider wpisywał swoją twórczość bardzo wyraźnie w socjologię.

Podgórecki był autorem jednego z rozdziałów w najważniejszym podręczniku do polityki społecznej w latach 70. (Rajkiewicz, 1973). Nie zaproszono go jednak do prezentacji idei socjotechniki czy nauki praktycznej (jego rozdział traktował o patologii społecznej) i był on zamieszczony tylko w pierwszym wydaniu. Ton dyskursu o „polityce społecznej jako nauce” nadawał wówczas Wacław Szubert, który po pierwsze, politykę prawa uznał za skoncentrowaną na skuteczności jednego tylko narzędzia (prawa właśnie), po drugie, socjotechnikę uważał za „praktyczny odpowiednik socjologii”, a po trzecie, przypisywał jej dążenie do wypracowania uniwersalnej procedury przeprowadzania zmian społecznych. Nauka polityki społecznej tym się miała różnić od nauki polityki prawa, że przedmiotem czyni nie tylko skuteczność norm prawa, ale też innych narzędzi; od socjotechniki tym, że czerpie z dorobku różnych nauk (nie jest więc tylko socjologią stosowaną) i zadaje pytania o rozwiązania określonych „zagadnień społecznych”, a nie o uniwersalną logikę działania praktycznego (Szubert, 1973, s. 404, 406-407).

W tym samym miejscu Szubert opiera się jednak na podobnej logice, pisząc o celach i ich doprecyzowaniu w różnych przekrojach (w tym potrzeb, struktury społeczno-zawodowej, przestrzeni) z wyborem kierunków działania i „poszukiwaniem środków zapewniających najskuteczniejszą ich [doprecyzowanych celów] realizację”. O tym zaś mają już decydować obiektywne kryteria (w odróżnieniu od ustalenia generalnych celów). Wspominał także o różnych mechanizmach

¹⁰ O ewolucji relacji między dyscyplinami prawa publicznego oraz administracji publicznej w USA patrz bardzo interesujący artykuł P. J. Coopera (1990).

oddziaływania tych środków: „motywacje prawne, bodźce ekonomiczne, instruktaż, pobudzenie inicjatywy własnej” (Szubert 1973, s. 415).

Głównym obszarem polityki społecznej dla Szuberta było zaspokajanie potrzeb społecznych a środkami w tym zakresie były świadczenia rzeczowe i pieniężne właściwie ze sobą powiązane (dla optymalnych wyników) oraz odpowiedni aparat organizacyjny (sprawny w działaniu, operatywny, kontaktujący się ze środowiskiem). Dostrzegał też możliwość zastosowania świadczeń społecznych w innych celach niż zaspokajanie potrzeb, wśród przykładów takich celów znalazła się dyscyplina pracy i zapobieganie płynności kadr¹¹ [tamże].

W tym kontekście podkreślał też znaczenie badań (o ich technikach wypowiadał się pragmatycznie, że zależne są od rodzaju poszukiwanych rozwiązań), które „powinny dostarczyć podstaw do formułowania ocen utylitarnych i dyrektyw celowościowych” (Szubert 1973, s. 416). Praktyczna doniosłość badań może polegać na wyprowadzaniu z nich zaleceń dotyczących usprawnienia prowadzonych już działań, zmiany ich kierunków lub poważniejszych reform instytucji, do „nowych koncepcji rozwiązywania problemów społecznych”, a także bardziej ambitnie: „opracowania naukowych podstaw planowania społecznego, ulepszenia jego metod oraz służących jego potrzebom instrumentów badawczych” (tamże, s. 417, 418).

Tematyka wypowiedzi Szuberta nawiązuje bezpośrednio do racjonalistycznego ideału organizacji i działania administracji publicznej, czyli jak najskuteczniejszego realizowania celów sprecyzowanych w odniesieniu do potrzeb (zaspokajanie) czy problemów społecznych (rozwiązywanie). Kluczową rolę miała w tym odgrywać nauka. Wstrzymuje się on jednak z głębszym potraktowaniem tych zagadnień, licząc na rozwój socjotechniki i sprawdzenie jej praktycznej użyteczności w przyszłości:

Zakładając jednak, że socjotechnika zdoła opracować system dyrektyw o... szerokim zastosowaniu, należałoby uznać potrzebę ich uwzględniania przy rozwiązywaniu zagadnień stojących przed polityką społeczną. Z tym, że rola tej dyscypliny nie ograniczałaby się do czerpania z dorobku socjotechniki, lecz polegałaby również na weryfikowaniu jej twierdzeń oraz dostarczeniu materiału do formułowania nowych ogólniejszych dyrektyw. (tamże s. 407)

Najpierw zapytajmy, jak potoczył się rozwój socjotechniki w Polsce od wczesnych lat 70.? Ostatni tom studiów z serii Socjotechnika został wydany w 1974 r. (Podgórecki). W drugiej połowie lat 70. ze względów politycznych doszło do likwidacji ośrodka badawczego, który rozwijał tę dziedzinę i „prace socjotechniczne uległy zahamowaniu” (Kubin 1996, s. 185). Główny teoretyk - Adam Podgórecki - wyemigrował z Polski. Pozostali w kraju jego uczniowie zajęli się przede wszystkim socjologią problemów społecznych (K.W. Frieske, J. Kubin)¹². Nie pozwolono więc socjotechnice rozwinąć się w kraju, a więc i jej przenikanie do środowiska związanego z polityką społeczną zostało zahamowane.

Wspomniany wyżej Harold Lasswell w tym samym mniej więcej czasie, w którym Szubert pisał o socjotechnice w kontekście polityki społecznej jako nauki, poświęca tym właśnie zagadnieniom całą książkę (1971). Nie robi tego jednak nawiązując do dorobku socjologii czy do pojęć i teorii z zakresu

¹¹ Były to typowe problemy upaństwowionej gospodarki. Współcześnie, gdy gospodarka została sprywatyzowana, zagadnienia dyscyplinowania poprzez świadczenia dotyczą nie pracowników, ale przede wszystkim bezrobotnych, np. zasiłek dla bezrobotnych uczyniono w Polsce degresywnym, co oznacza, że przypisano mu cel nie tylko dochodowy, ale również motywacyjny, i ten ostatni decyduje o kształcie zasiłku.

¹² Współcześnie zainteresowanie tą dziedziną wydaje się powracać za sprawą m.in. L. Misia (2007).

inżynierii społecznej czy socjotechniki. Występuje jako politolog i promuje szczególną wersję tej dyscypliny, a mianowicie *policy sciences* i w jej kontekście określa rolę naukowców ją uprawiających (*policy scientists*). W latach 70. i 80. na zachodzie szybko rozwijają się i instytucjonalizują środowiska nawiązujące w podobny sposób do idei polityki w sensie *policy* i uprawiające *policy studies* lub *policy analysis*. Różnica polega na tym, że pierwsze miały bardziej poznawczy charakter, a drugie - praktyczny, stosowany.¹³

Schemat Nauka o / dla polityki publicznej i jej podstawowe obszary



Źródło: B.W. Hogwood, L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984, s. 29

Rozwój ten nie został dostrzeżony przez polskich politologów, chociaż w nurcie koncentrującym uwagę na decyzjach politycznych i ich racjonalności było do tego bardzo blisko (Szarfenberg, 2013a)¹⁴. Dopiero w 1996 r. jeden z „socjotechników” ze szkoły Podgóreckiego próbuje zestawić ze sobą socjotechnikę i analizę polityki publicznej (Kubin), ale nie zostało to wówczas zauważone w środowisku teoretyków i badaczy polityki społecznej. Wyjątkiem potwierdzającym tę tezę może być artykuł M. Rymczy z 1999 r. pod obiecującym tytułem „Socjotechnika reformy systemu ubezpieczeń społecznych”, ale nie była to próba przyswojenia dorobku szkoły Podgóreckiego i/lub *policy analysis* środowisku polityki społecznej.

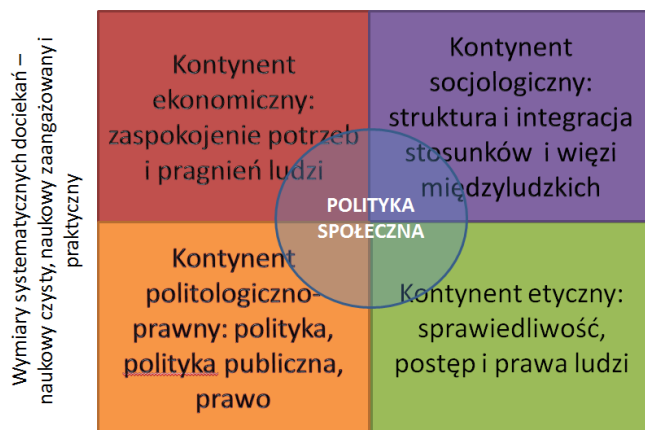
Recepcja w tonie polityki społecznej – druga fala

Teoretyczny i metodologiczny rozwój polityki społecznej podążał w podobnym kierunku, do czego przyczynili się między innymi Jan Danecki oraz Jolanta Supińska. Pierwszy proponował rozważanie polityki społecznej w szerszym horyzoncie i w ujęciu bardziej strategicznym (sztuka wyboru celów rozwoju społecznego), niż zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez świadczenia rzeczowe i pieniężne. Druga z tych osób, podzielała tę wizję (np. do obszarów polityki społecznej zaliczyła również ład społeczny), ale też odwoływała się bezpośrednio do niektórych ważnych publikacji z obszaru teorii i metodologii socjotechniki w powiązaniu z aksjologią (Supińska, 1991), teorii analizy polityki z lat 80. (np. Hogwood i Gunn, zob. Supińska, 1999) i proponowała ogólną metodologię działania w polityce społecznej, mającą zresztą odpowiednik w starszej literaturze prakseologicznej (Ziemski, 1967) – sekwencja od diagnozy, przez projektowanie, do realizacji i ewaluacji (Supińska, 1991, s. 10-13; Supińska, 1998, s. 38-39). Trzeci krok ku recepcji zachodniego dorobku zrobił Ryszard Szarfenberg proponując, aby za *genus proximum* w definicji polityki społecznej uznać właśnie politykę publiczną, co miało dać silny impuls do badania użyteczności dorobku naukowego polityki publicznej w kontekście polityki społecznej (Szarfenberg, 2008b).

¹³ Na temat podstawowych zasad analizy polityki publicznej zob. R. Szarfenberg 2013d.

¹⁴ Ujęcie polityki społecznej z perspektywy teorii racjonalnego podejmowania decyzji zob. R. Szarfenberg (2001).

Schemat Konceptualna mapa pojęciowa polityki społecznej



Źródło: R. Szarfenberg, 2012a.

Uwzględnienie polityki publicznej na konceptualnej mapie polityki społecznej dopełnia rozstrzygnięcia definicyjne. Tej drugiej nie można sprowadzić wyłącznie do zagadnień polityki publicznej, wówczas zaniedbuje się równie ważne wymiary ekonomiczny, socjologiczny i etyczny. Na obszarze wszystkich wyróżnionych na schemacie „kontynentów” mamy do czynienia z problemem demarkacji, w szczególności w odniesieniu do nastawionych praktycznie dyscyplin takich jak polityka gospodarcza, socjotechnika, etyka praktyczna czy w końcu analiza polityki publicznej. Możliwe jednak, że ta ostatnia może uwzględnić pozostałe.

Próbą praktycznego pokazania ich użyteczności było przyjęcie przez Szarfenberga jednego z podejść metodologicznych obecnych w analizie polityki publicznej – perspektywy racjonalnej dyskusji – dla przeanalizowania sporów o rozwiniętą państwową politykę społeczną (*welfare state*). W ostatnich artykułach próbował on również popularyzować dorobek teoretyczno-metodologiczny *policy analysis*, doprecyzowując też metodę racjonalnej dyskusji (Szarfenberg, 2007b, 2010, 2013b, 2013c).

Administracyjne powołanie do życia nowej dyscypliny obok nauk o polityce, a mianowicie nauk o polityce publicznej to kolejny, tym razem oficjalny bodziec do rozwijania tych wątków. Środowiska ekonomistów czy socjologów zajmujących się polityką społeczną nie wydają się zainteresowane akcesem, a politolodzy – nie była to inicjatywa mainstreamu tego środowiska, ale badaczy jednego z obszarów polityki publicznej (polityka nauki i szkolnictwa wyższego) – poczuli się nawet sprowokowani do uchwalenia oficjalnego protestu w tej sprawie (uchwała II Kongresu Politologii, 2012). Losy nowej dyscypliny są więc niepewne, ale jeżeli nie zostanie usunięta, otwiera się instytucjonalna możliwość, a nawet konieczność przyspieszonej recepcji dorobku zachodniego w tym zakresie.

W tej pracy recepcyjnej wskazane byłoby nawiązanie do polskich studiów socjotechnicznych i prakseologicznych, a także do tych nurtów teorii i badań, które są najbliższe tradycji *policy* z zakresu administracji publicznej (np. Izdebski, Kulesza, 2004; Kudrycka, Peters, Suwaj, 2009) oraz zarządzania publicznego (Hausner, 2008). O ile te pierwsze (socjotechnika i prakseologia) raczej nie powróciły już do swojej świetności po 1989 r. (o ile nie uznamy, że ewaluacja jest ich kolejnym wcieleniem), to drugie wypełniły pozostawioną przez nie pustkę, szczególnie w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Programy badawcze inspirowane podejściem polityki publicznej

Gdybyśmy wzięli pod uwagę całą sekwencję „etapów postępowania” podpowiadaną przez prakseologów (Ziemski, 1967), wówczas każdy z nich może być katalizatorem programów badawczych i praktycznych zastosowań.

Diagnozowanie uzyskało obecnie status koniecznego elementu każdej publicznej strategii (może bardziej poręczna nazwa dla dokumentów z zakresu *policy*). W polityce społecznej zainteresowanie aspektem strategicznym jest już obecne (Grewiński, Karwacki, 2009). Socjotechnicy również zabierali na ten temat głos (Kubin, 1993). Można przypuszczać, że rozpowszechnienie wątków z zakresu zarządzania strategicznego w sektorze publicznym zawdzięczamy reformom inspirowanym przez nowe zarządzanie publiczne. Zagadnienie diagnozowania w polityce społecznej zostało już wstępnie rozpoznane (Szatur-Jaworska, 2005), ma ono też dłuższą tradycję prakseologiczną (Ziemski, 1973).

Projektowanie ze względu na współczesną popularność słowa „projekt” i działań projektowych ma również duży potencjał w tym zakresie. Zarządzaniu projektami poświęcono już wiele podręczników, stworzono też programy komputerowe wspomagające ten proces. Projektowanie społeczne było odróżniane od planowania społecznego, które miało być charakterystyczne dla polityki społecznej (Kubin, 2004). Odróżnienie działań stałych od projektowych też zostało już zasygnalizowane (Szarfenberg, 2009b, s. 91).

Świadomość, że etap realizacyjny (implementacja) jest kluczowy, a stąd też ważny do opracowania i zastosowań, staje się coraz bardziej powszechna (np. w wypowiedzi wysokiego urzędnika państwowego Dągmira Długosza na konferencji KSAP, 2012). Sprzyja temu również projektowe podejście, które jest zwykle częścią szerszej strategii zmiany społecznej. W takim ujęciu projekty przybierają postać eksperymentów społecznych (wspomniane przez Rajkiewicza w jego programie dla stosowanych nauk społecznych, 1973b, s. 74-75), które mają testować nowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych.¹⁵ Przy czym nie jest tu tylko problemem dobór miejsc i metod eksperymentalnych oraz interpretacja wyników, ale ich późniejsze zastosowanie w polityce społecznej (w kontekście realizacji projektów innowacyjnych PO KL upowszechnienie i włącznie w główny nurt polityki).

W języku prakseologicznym ostatnim etapem była ocena. Jest charakterystyczne, że w pierwszych doświadczeniach z instytucjonalną ewaluacją (zlecaną przez administrację zajmującą się implementacją funduszy UE) *evaluation* tłumaczone jest właśnie w ten sposób. Szybko jednak upowszechnia się również polska kalka językowa, czyli właśnie ewaluacja. W teorii polityki społecznej J. Supińska jako etap procesu polityki społecznej początkowo traktowała kontrolę, a następnie nazwała go ewaluacją (Szarfenberg, 2009b, s. 79).

Poza krystalizacją zainteresowań wokół każdego z etapów postępowania, interesującym obszarem eksploracji i zastosowań są połączenia między nimi. W tym kontekście możemy zadać wiele pytań. Jak diagnoza zostaje spożytkowana na etapie projektowania? Jak etap projektowania wpływa na realizację? Jak dostosować ewaluację do różnych aspektów implementacji? Zwrotne oddziaływanie ewaluacji na pozostałe etapy również jest interesującym zagadnieniem. Przy złożonych programach

¹⁵ O powiązaniach między eksperymentami społecznymi a politycznym wymiarem polityki społecznej zob. R.H. Rogers-Dillon (2004).

wielowymiarowej interwencji ewaluacja staje się wyzwaniem (Szarfenberg, 2012b), zaproponowano już metodologię, która miałaby na to wyzwanie odpowiadać (Patton, 2010)¹⁶.

Jeżeli tok postępowania celowościowego, żeby użyć nazwy metodologii praktycznego działania zaproponowanej przez Podgóreckiego, jest bardziej złożony, wówczas pola badawcze i praktyczne zastosowania są jeszcze rozleglejsze.

Ewaluacja i zastosowanie nauk społecznych w polityce publicznej

Ważny nurt, w którym widać obecność dawnej szkoły socjotechniki, to ewaluacja. Przedstawiciel tej szkoły K.W. Frieske zapraszany jest na prestiżowe konferencje ewaluacyjne Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Związki ewaluacji z socjotechniką były już poddane analizie w Polsce z wnioskiem o bliskości między nimi (Ozierański, 2006).

W literaturze światowej podjęto próbę takiego zdefiniowania ewaluacji, że staje się ona prawie tożsama z socjotechniką i polityką społeczną jako naukami praktycznymi (Mark, Henry, Julnes, 2000, s. 3).

Ostatecznym celem ewaluacji jest poprawa społeczna (social betterment) [ograniczenie problemów społecznych lub zapobieganie im, poprawa warunków społecznych, złagodzenie ludzkiego cierpienia], poprzez pomaganie instytucjom demokratycznym w lepszej selekcji, nadzorze, usprawnianiu i ocenie programów i polityk społecznych.

W obu przypadkach zasadniczo chodzi o naukowe poznanie (z uwzględnieniem wartości), które ma przyczynić się do lepszego rozwiązywania problemów społecznych¹⁷ (zob. J. Kubin o zastosowaniu w tym kontekście socjotechniki, 1987), osiągania zmian ocenianych pozytywnie, do postępu społecznego (Danecki, 1978).

Z perspektywy tematu tego artykułu warto podkreślić są bliskie związki między ewaluacją a koncepcjami rządzenia (Vedung 2010). Każda z kolejnych fal zainteresowania ewaluacją przybierała wraz z nowymi ideami dotyczącymi reform w tym zakresie. Pierwsza fala była związana z programem unaukowania rządu, którego głównym instrumentem było wówczas planowanie (lata 50. i 60.). Druga fala ewaluacji, stawiającej na dialog interesariuszy, weszła wraz z programem uczynienia rządu bardziej demokratycznym. Trzecia wiązała się z odwołaniem od planowania i partycypacji, ku rynkom i zarządzaniu. Od początku XXI wieku przybiera na sile fala czwarta, przypominająca pierwszą, gdyż powrócił program unaukowania, dowody naukowe (rozumiane jako wyniki metaanalizy badań eksperymentalnych) mają być podstawą rządu (tamże). Znowu ważne staje się długofalowe planowanie, czego przejawem są ruch na rzecz myślenia i działania strategicznego (wpływ zarządzania strategicznego w biznesie) oraz główny produkt tego ruchu, czyli strategie rządu w różnych obszarach i wymiarach rozwoju.

Ewaluacja ma ambicję być najbardziej praktyczną wersją nauk społecznych zorientowanych na zastosowania.¹⁸ Środowisko socjotechniczne zainicjowało dyskusję na ten temat w latach 70. (Kubin,

¹⁶ Patton odwołuje się do pojęcia złożoności, którego potencjał dla polityki publicznej został już dostrzeżony, np. G. Morcol (2012).

¹⁷ W nauce o polityce społecznej częściej stosowanym było pojęcie kwestii społecznej.

¹⁸ Znane są stanowiska sceptyczne co do możliwości sprostania temu ideałowi i próby opracowania takiej metodologii ewaluacji, aby maksymalizować szansę na jej praktyczny wpływ (Patton, 2011).

Pogórecki, 1973). Wzięta w niej udział postać bardzo ważna dla rozwoju polityki społecznej w Polsce - A. Rajkiewicz, który sformułował wtedy postulaty działań, mających upraktynić badania społeczne. Jeden z uczniów Podgóreckiego poświęcił temu zagadnieniu jedną z ważniejszych swoich prac (Frieske, 1990). Problematyka zastosowań nauk społecznych ma już długą tradycję, również w Polsce (Frieske, 2008). Była ona też rozważana bezpośrednio w kontekście zastosowań ewaluacji (Zalewski, 2008)¹⁹.

W pierwszej dekadzie XXI temat ten stał się znowu bardzo popularny za sprawą ruchu na rzecz polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*). Jeżeli odróżnimy od siebie pracę z ludźmi (udzielanie im bezpośredniej pomocy), pracę z organizacjami (zarządzanie) i pracę z polityką (*policy work*, zob. Colebatch, 2006), wówczas w każdym z tych obszarów praktyki można testować naukowo i następnie promować i upowszechniać sprawdzone podejścia i metody (Szarfenberg, 2011b).

Socjotechnika i prakseologia w połączeniu z administracją publiczną i zarządzaniem publicznym oraz wiedzą o problemach społecznych i wynikami ewaluacji sposobów ich rozwiązywania, zbliżają nas do ideału racjonalnej polityki społecznej, a przynajmniej obiecują jej racjonalizację (Szarfenberg, 2002). Niekoniecznie musi być to związane z technokratycznym modelem, w którym decydujący głos mają eksperci (w domyśle preferowany, gdy zdamy sobie sprawę z tego, jakiej jakości są debaty publiczne i medialne współcześnie). Demokratyczny proces polityczny z możliwie najszerszą partycypacją obywatelską jest jednak wartością samą w sobie. Ma on mniej lub bardziej deliberacyjny charakter, ważne są więc rozmaite strategie argumentacyjne, w których mogą, ale nie muszą pojawić się wyniki badań naukowych, w tym specjalnie dostosowanych pod względem przedmiotu i metodologii, np. ewaluacyjnych (Mark, Henry, Julnes, 2000).

Projekt racjonalizacyjny opiera się na przekonaniu, że włączenie nauki do procesu polityki publicznej może być z pożytkiem dla jej jakości, a więc dla wszystkich. Krytyka tej wiary ma już długą tradycję, a jej największa popularność przypadła na lata 90., gdy wzrosło zainteresowanie postmodernizmem. Głównym celem jego krytyki była właśnie racjonalność jako taka i jej roszczenia do uniwersalności. Krytykowano naukę, jako najbardziej racjonalne z ludzkich przedsięwzięć, w szczególności jej scjentyistyczny model z technokratycznym podejściem do zastosowań, łącznie z podważaniem pojęcia postępu społecznego. Odpowiedzią na tę krytykę były orientacje jakościowe w rodzaju badań partycypacyjnych i aktywistycznych, które odrzucają zarówno scjentyzm, jak i instrumentalizowanie nauki dla celów bieżącej polityki (Shdaimah et al 2011, zob. też deLeon 1992, Theiss 2009, Krasiejko 2012, próba realizacji w Polsce FTT 2012).

Podsumowanie

Zagadnienia wzajemnych relacji między naukami społecznymi a ideą sterowania zmianami społecznymi w intencji osiągnięcia postępu w skali całych społeczeństw nie są nowe. Oświeceniowa wiara w pozytywne wzmocnienia w tej relacji nie brała pod uwagę czynników pośredniczących. Głównym jest obecnie demokratyczna polityka z udziałem różnych podmiotów współczesnego rządzenia. Możemy skoncentrować uwagę na którymś z tych kompleksów i dociekać kierunków rozwoju nauk społecznych, społeczeństw czy struktur i sieci rządzenia, ale bardziej charakterystyczne

¹⁹ Artykuł przedstawiający Roberta Formainiego krytykę idei unaukowionej polityki publicznej opartej na szacowaniu ryzyka oraz analizie koszty-korzyści (1990).

dla dociekań politykospołecznych jest próba jednoczesnego rozpoznania tej złożoności, dodając do niej jeszcze wymiar będący przedmiotem dociekań aksjologicznych.

Czy przeglądając zasadnicze dla środowiska politykospołecznego czasopisma naukowe widzimy próby realizacji takiego programu? Odpowiedź „tak” wydaje mi się oczywista. Bardzo owocny nurt badań nad *welfare state* poruszał wszystkie aspekty tych relacji. Ta idea jako taka może być interpretowana jako połączenie oświeceniowej wiary w postępowy potencjał nauk społecznych ze świadomością znaczenia czynnika pośredniczącego, który nie poddany kontroli może ten potencjał równie dobrze zaprzepaścić.

Prowadzi to do wniosku, że nauki o polityce społecznej są w samym sercu nauk o polityce publicznej. Te ostatnie bez pierwszych narażone są na to samo niebezpieczeństwo, jakiemu podlegała socjotechnika, czy inny ruch nastawiony wyłącznie na racjonalność instrumentalną i hasło jak najsprawniejszego osiągnięcia celów społecznych niezależnie od tego jakie by one nie były.

Jest raczej jasne, że takie czy inne rozstrzygnięcie dylematów aksjologicznych środkami argumentacji filozoficznej nie jest wystarczające dla skonstruowania realistycznej strategii działań praktycznych zorientowanych na zmiany systemowe. Nauki o polityce społecznej nie były jednak zdominowane przez spory z obszaru filozofii politycznej. Bardziej widoczne było zdominowanie przez optymistyczne programy rozwojowe lub bieżące problemy finansowo-organizacyjne w kontekście napływów i odpływów problemów społecznych. Skupienie na bieżącej i administracyjno-wykonawczej warstwie polityki społecznej było przypadłością, która jednak odeszła w przeszłość. Stało się tak w wyniku tego, że *welfare state* i jego przemiany w coraz większym stopniu zaczęły być przedmiotem dyskusji przedstawicieli najważniejszych nauk społecznych.

Literatura

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.
- Berkel, R. van, Graaf, W., Sirovátka, T. red. (2012). Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, nr 5/6.
- Buchs, M. (2007). *New governance in European social policy: the open method of coordination*, Houndmills, UK, Palgrave Macmillan,
- Colebatch, R. K. (red.) [2006]. *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books.
- Cooper, P. J. (1990). *Public Law and Public Administration: the State of the Union*, w: A. B. Wildavsky, N. B. Lynn (red.) *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Daly, M. (2003). Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy*, vol. 32, nr 1.
- Danecki, J. (1978). *O teorii postępu społecznego. Wybrane zagadnienia*. Maszynopis.
- deLeon, P. (1992). The Democratization of the Policy Sciences. *Public Administration Review* vol. 52, nr 2.
- Dingeldey, I., Rothgang, H. (red.) [2009]. *Governance of Welfare State Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fenwick, J., Miller, K.J., McTavish, D. (2012). Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland. *Policy and Politics*, vol. 40, no 3.

- Frazer, H., Marilier, E., Nicaise, I. (red.) [2010]. *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. Antwerp: Garant.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2008) O potrzebie wprowadzenia zasad zarządzania publicznego do organizacji publicznych, w: K. Głąbicka, M. Grewiński (red.) *Wokół polityki społecznej*, Warszawa: WSP TWP.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (red.) (2007) *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa: WSP TWP.
- Frieske, K.F. (1990). *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Frieske, K.F. (2008). Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje. W: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: PARP.
- FTT (2012). *Kobiety i ubóstwo w Polsce. Badania i analizy 2008 – 2011. Raport Think Tanku Feministycznego 4/2012*. Warszawa: Feministyczny Think Tank.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*. Wiesbaden: VS Research.
- Grewiński, M., Karwacki, A., red. (2009). *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Grewiński, M. (2011) Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi. W: K. Grewiński, B. Skrzypczak (red.) *Środowiskowe usługi społeczne - nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa: WSP TWP.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hill, M., Hupe, P. (2006b). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy and Politics*, vol. 34, nr 3.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna*. Warszawa: Liber.
- Krasiejko, I. (2012). Uczestniczące badania interwencyjne w pomocy społecznej. W: J. Szymanowska red. *Ewaluacja w pracy socjalnej. Badania, kształcenie, praktyka*. Kraków: Impuls.
- Kubin, J. (1987). Socjotechnika metodą rozwiązywania problemów społecznych. W: *Socjologia problemów społecznych. Teoria i rzeczywistość*. Wrocław: Ossolineum.
- Kubin, J. (1993). Projektowanie strategii. W: J. Kubin, Z. Żekoński red. *W poszukiwaniu strategii zmian*. Warszawa: Centrum Upowszechniania Nauki.
- Kubin, J. (1996). Analiza polityki i socjotechnika. W: L.W. Zacher red. *Z zagadnień socjologii polityki*, tom 1. Lublin: UMCS.
- Kubin, J. (2004). Założenia i problemy projektowania dobrego państwa. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.) *Dobre państwo*. Warszawa: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Kubin, J., Podgórecki, A. (red.) (1973). *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.
- Kudrycka, B. Peters, G., Suwaj, P.J. (red.) (2009). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer
- Lasswell, H. (1951). The Policy orientation. W: H. Lasswell, D. Lerner (red.) *Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1971). *Pre-view of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Leś, E. (2011). Specyfika polskiego sektora obywatelskiego na tle doświadczeń europejskich. W: W. Anioł, M. Duszczak, P. Zawadzki, red., *Europa Socjalna – iluzja czy rzeczywistość*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.

- Levi-Faur, D. (2011) *The Odyssey of the Regulatory State. Episode One: The Rescue Of The Welfare State.* Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 39, November.
- Loughlin, J. (2001). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities.* Oxford: Oxford University Press.
- Lovi, T.J. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, vol. 32, no 4.
- Lowi, T.J. (1988). Forward: New dimensions in policy and politics. W: R. Tatalovich, B. W. Daynes (red.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics.* Boulder, CO: Westview Press.
- Mariler, E., Natali, D., Van Dam, R. (red.) [2010]. *Europe 2020: Towards a More Social UE?* Brussels: Peter Lang.
- Mark, M.M., Henry, G.T., Julnes, G. (2000). *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Miś, L. (2007). *Problemy społeczne. Teoria, metodologia, badania.* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Morcol, G. (2012). *A Complexity Theory for Public Policy.* London: Routledge.
- Nagel, S.S. (2000). *Handbook of Public Policy Evaluation.* Thousand Oaks: Sage Publications.
- Naples, N. (2003). *Feminism and Method: Ethnography, Discourse Analysis, and Activist Research.* New York: Routledge.
- Netting, F.E., O'Connor, M.K. (2011). *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy.* New York: Wiley.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice. W: P.A. Sabatier red. *Theories of Policy Process.* Cambridge: Westview Press.
- Ozierański, P. (2006). O związkach ewaluacji i socjotechniki. *Polityka Społeczna*, nr 1.
- Panejko, J. (1937) *Administracja społeczna.* Wilno: Wydawnictwo Koła Prawników Studentów U.S.B.
- Patrizi, P.A., Patton, M.Q. (red.) [2010]. Evaluating Strategy. *New Directions for Evaluation*, nr 128, zima 2010.
- Patton, M.Q. (2010). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use.* New York: Guilford Press.
- Patton, M.Q. (2011) *Essentials of Utilization-Focused Evaluation.* Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Peters, Guy B. (2012). *American Public Policy: Promise and Performance*, wydanie 8. Thousand Oaks: CQ Press.
- Peters, Guy B., Loughlin, J. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. W: M. Keating, J. Loughlin (red.) *The Political Economy of Regionalism.* London: Frank Cass
- Piątek, K. (2012) *Oblicza polityki społecznej.* Toruń: UMK.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban governance.* London: Palgrave Macmillan.
- Podgórecki, A. (1970). Socjologia jako narzędzie polityki społecznej. W: A. Podgórecki red. *Socjotechnika. Jak oddziaływać skutecznie?* Warszawa: Książka i Wiedza.
- Podgórecki, A. red. (1974). *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji.* Warszawa: Książka i Wiedza.
- Rajkiewicz, A. (1977). Polityka społeczna a problematyka potrzeb jednostkowych i zbiorowych. W: A. Bodnar i in. (red.) *Podstawy Nauk politycznych. Podręcznik dla szkół wyższych.* Warszawa: Książka i Wiedza.

- Rajkiewicz, R. (red.) [1973a]. *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Rajkiewicz, R. (1973). Doświadczenia i postulaty w zakresie stosowania wyników badań społecznych. W: J. Kubin, A. Podgórecki (red.) *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.
- Rogers-Dillon, R.H. (2004). *The Welfare Experiments: Politics and Policy Evaluation*. Stanford: Stanford University Press.
- Rymsza, M. (1999). Socjotechnika reformy systemu ubezpieczeń społecznych. *Prace ISNS*, nr 2.
- Sbragia, A. (2000). The European Union as Coxswain: Governance by Steering. W: J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Democracy and Steering*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, A., Ingram, H. (1993) Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, vol. 87, nr 2.
- Shdaimah, C.S., Stahl, R.W., Schram, S.F., (2011). *Change research : a case study on collaborative methods for social workers and advocates*. New York: Columbia University Press.
- Stepan, M., Muller, A. (2012). Welfare Governance in China? A Conceptual Discussion of Governing Social Policies and the Applicability of the Concept to Contemporary China. *Journal of Cambridge Studies*, vol. 7 nr 4.
- Supińska, J. (1991). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Supińska, J. (1998). Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki. W: M. Książkowski, A. Rajkiewicz, J. Supińska (red.) *Polityka społeczna*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Supińska, J. (1999). Wartości uwikłane. W: J. Auleytner, J. Danecki red. *Teoretyczne problemy polityki społecznej*. Warszawa: Elipsa.
- Szarfenberg, R. (2001). Decydowanie i decyzje w polityce społecznej. W: J. Supińska, R. Szarfenberg, red. *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, suflerów, widzów*. Maszynopis.
- Szarfenberg, R. (2002). *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej*. Rozprawa doktorska, maszynopis.
- Szarfenberg, R. (2005). Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego. *Trzeci Sektor* nr 4.
- Szarfenberg, R. (2007a). Definicja, zakres i konteksty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: WN PWN.
- Szarfenberg, R. (2007b). Ewaluacja i analiza polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: WN PWN.
- Szarfenberg, R. (2008a). Teoria polityki społecznej i dydaktyka akademicka. W: A. Rączaszek (red.) *Polityka społeczna – badania, dydaktyka, rozwój*. Katowice: AE w Katowicach.
- Szarfenberg, R. (2008b). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: IFiS PAN.
- Szarfenberg, R. (2009a). Europejska polityka społeczna - krótkie wprowadzenie. W: *Przewodnik po europejskiej polityce społecznej*. Warszawa: Polski Komitet European Anti-Poverty Network.
- Szarfenberg, R. (2009b). Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej. W: M. Grewiński, A. Karwacki (red.) *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej
- Szarfenberg, R. (2010). Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej. W: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.) *Człowiek w pracy i polityce społecznej*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Szarfenberg, R. (2011a). Kryteria ewaluacji pomocy społecznej. W: A. Hryniewicka (red.). *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

- Szarfenberg, R. (2011b). Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej. *Problemy Polityki Społecznej*, nr 15.
- Szarfenberg, R. (2011c). Wpływ koncepcji rozwoju społecznego na politykę społeczną. Artykuł dla projektu WSP TWP Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia, portal społecznieodpowiedzialni.pl.
- Szarfenberg, R. (2011d). Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej. W: R. Szarfenberg (red.) *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Szarfenberg, R. (2011e). Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami. W: D. Trawkowska red. *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*. Toruń: Wydawnictwo Akapit.
- Szarfenberg, R. (2012a). *Nauki o polityce publicznej a nauka o polityce społecznej*. Prezentacja przedstawiona na XXX Konferencji Polityków Społecznych, Łochów, 14-16 maja, 2012.
- Szarfenberg, R. (2012b). Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej. W: J. Kowalczyk red. *Programy Aktywności Lokalnej - nowa jakość w pomocy społecznej? Doświadczenia w organizowaniu społeczności lokalnych i aktywizowaniu grup wymagających wsparcia*. Kraków: MOPS.
- Szarfenberg, R. (2013a). Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna. W druku.
- Szarfenberg, R. (2013b). Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne. W druku.
- Szarfenberg, R. (2013c). Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji. W druku.
- Szarfenberg, R. (2013d). Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej. Ekspertyza dla projektu Kalkulator Kosztów Zaniechania.
- Szatur-Jaworska, B. (2005). *Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania*. Warszawa: Aspra-JR.
- Szubert, W. (1973). *Studia z polityki społecznej*. Warszawa: PWE.
- Theiss, M. (2009). Participative Action Research. O roli „partycypacyjnych badań w działaniu” w polityce społecznej. *Problemy Polityki Społecznej*, nr 11.
- Woźnicki, J. (2012) Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. *Nauka* nr 1.
- Velluti, S. (2010). *New Governance and the European Employment Strategy*. London: Routledge.
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, vol. 16, nr 3.
- Zalewski, P. (2008). Możliwości i ograniczenia wykorzystania wyników ewaluacji przez instytucje publiczne, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: PARP.
- Ziemski, S. (1967). Diagnoza, projektowanie, realizacja i ocena jako etapy postępowania. *Prakseologia* nr 24.
- Ziemski, S. (1973). Diagnozy a nowy model nauk społecznych. W: J. Kubin, A. Podgórecki (red.) *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*. Wrocław: Ossolineum.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.